

LA GOBERNABILIDAD: TALÓN DE AQUILES DE NUESTRA AMÉRICA

Rodrigo BORJA

Uno de los problemas más graves que afrontan los regímenes políticos contemporáneos —especialmente en los países subdesarrollados— es el de la “governabilidad”. Aunque sin utilizar esta palabra, el tema fue materia de preocupación de gobernantes y analistas políticos en todas las épocas. Simón Bolívar, en su atormentada búsqueda de un régimen político adecuado para los Estados que surgían a la vida independiente por obra de su heroica lucha, aludió a él en su célebre *Discurso de Angostura* pronunciado el 15 de febrero de 1819 ante el Congreso venezolano. Hasta donde he podido rastrear, la palabra fue utilizada por el profesor Samuel P. Huntington de la Universidad de Harvard en un documento de trabajo presentado en 1975 a la *comisión trilateral* (constituida en Tokio el 23 de octubre de 1973 por empresarios, políticos, economistas y diplomáticos influyentes de los Estados Unidos, Europa y el Japón), en el que reflejaba su preocupación porque los excesos de libertad y de participación de los actores políticos en las democracias liberales podían conducirlos a un estado de “ingovernabilidad”. El concepto tuvo en sus inicios una inspiración neoconservadora. La libertad era considerada la principal acechanza contra la gobernación de un pueblo. Quien acuñó la palabra “governabilidad” en el ámbito iberoamericano, probablemente como traducción del inglés *governability*, fue mi recordado amigo, el desaparecido líder político uruguayo Wilson Ferreira Aldunate, en el curso de los debates del *primer encuentro en la democracia* convocado por Felipe González en Madrid (abril de 1983). Allí afirmó: “*estoy obligado a asegurar la gobernabilidad de Uruguay*”, con referencia a la transición de la dictadura militar al gobierno civil que entonces se preparaba. Poco tiempo después, en 1985, el presidente Soedjakmoto de la Universidad de las Naciones Unidas escribió una

ponencia al Club de Roma reunido en Santander, España, sobre “*governabilidad en un mundo en transición*”.

El término obtuvo “carta de naturalización” en el vocabulario político antes que en la Real Academia Española de la Lengua. Se entiende por *governabilidad* —governabilidad democrática— la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de “governabilidad” en un Estado. Antonio Camou define a la *governabilidad* como “un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”. El profesor Michael Coppedge afirma que la *governabilidad* descansa en la armónica relación entre los “actores estratégicos” de una comunidad, o sea entre aquellos que tienen suficiente poder para alterar el orden público, impulsar o detener el desarrollo económico o, en general, afectar la marcha de la sociedad, ya sea porque poseen determinantes bienes de producción, o mueven organizaciones de masas, o tienen influencia sobre la maquinaria administrativa del Estado, o manejan las armas o poseen la capacidad de diseminar con fuerza ideas e informaciones sobre la sociedad. Según el profesor de Princeton, la *governabilidad* depende de que las relaciones entre estos “actores estratégicos” sean estables y aceptadas.

El concepto entraña varios elementos de diversa naturaleza que concurren a afianzar las tareas de gobierno: imperio de la ley, confiabilidad de los tribunales y judicaturas llamados a aplicarla, seguridad jurídica, consistencia de las instituciones públicas, prestigio de la autoridad, unidad y credibilidad del gobierno, estabilidad política, *cohesión social*, conducta positiva de los medios de comunicación, comportamiento sensato de las fuerzas de oposición y otros factores.

La legitimidad del gobernante es muy importante. Ella puede ser una legitimidad de origen o de ejercicio. Quiero decir con esto que un gobernante legítimo por su origen puede devenir ilegítimo en función de sus actos en el ejercicio del poder.

El colombiano Pedro Medellín ha formulado un original cuadro de medición de la *governabilidad*, con apoyo en diversos parámetros de valoración de la vida pública: estabilidad estatal, conducción política, control del gobierno sobre la agenda social, legitimidad, *cohesión gubernamental*, nivel de corrupción, grado de represión política, operación de los

partidos, funcionamiento de la administración de justicia, apoyo popular y de las elites al gobierno, relevancia de la oposición política. Con base en estos factores, cada uno de los cuales tiene una valoración, Medellín evalúa el grado de gobernabilidad que ha alcanzado un Estado.

El concepto despertó el interés del Banco Mundial en relación con la viabilidad y destino de sus proyectos en los países con poca capacidad de gobierno e instituciones débiles. La entidad crediticia estaba a la sazón muy preocupada por los resultados de ellos en los países al sur del Sahara y bajo el título de “gobernabilidad” puso en marcha programas de desarrollo institucional, capacitación gubernativa, asistencia municipal y modernización de la administración de justicia.

La cuestión de la *gobernabilidad* se suscitó más tarde en los procesos de democratización de los países de Europa del este después de la caída del muro de Berlín. La transición de los Estados comunistas hacia los sistemas democráticos de corte occidental, con economías de mercado y planificación descentralizada, demandó nuevas formas gubernativas y planteó problemas de gobernabilidad. En muchos de ellos la eliminación de la autoritaria prótesis marxista produjo el reflatamiento de viejos prejuicios y odios raciales, culturales y religiosos.

Los sectores conservadores y neoliberales miran la cuestión desde la perspectiva de la creación de condiciones para ir “hacia un gobierno que funcione mejor y cueste menos”, como dice William Eimicke con relación a los Estados Unidos.

En algunos Estados las vinculaciones entre el gobierno y las fuerzas armadas han sido y son aún un elemento clave de la gobernabilidad. El *militarismo* se presenta en ellos como un factor de limitación de las iniciativas gubernativas puesto que tiende a desconocer la supremacía del poder civil.

De todas suertes, la tarea de gobernar —en su doble dimensión de conducir seres humanos y de administrar cosas— se complica cada vez más en todos los países, especialmente en los que están en proceso de desarrollo. Todos ellos soportan enormes problemas. Se han ampliado sus fronteras democráticas pero se han reducido sus posibilidades económicas. América Latina, por ejemplo, vive la dramática paradoja de que nunca tantos países tuvieron gobiernos elegidos libremente por sus pueblos pero nunca tampoco sus regímenes gubernativos afrontaron tantos y tan arduos problemas de orden económico y social. Soportan graves desajustes macroeconómicos, demandas sociales acumuladas a lo largo del

tiempo que han hecho explosión, pobreza extrema en amplios sectores de la población, violencia, narcotráfico, injusticia en el comercio exterior, deuda externa desproporcionadamente grande para sus capacidades de pago y otros desequilibrios bien conocidos.

La situación no es diferente en los demás países del *tercer mundo*.

En medio de la tempestad los hombres de Estado se empeñan en mantener el rumbo y capear el temporal. Lo importante es que lo hagan sin suprimir la libertad, sin abandonar los consensos democráticos, en medio del debate abierto de las ideas, con la vigencia de los derechos humanos, en convivencia con las discrepancias democráticas y con las limitaciones jurídicas y morales del poder, compartiendo el mando con los otros órganos del Estado, sin caer en la tentación del abuso de autoridad y tratando de mantener el difícil equilibrio entre el poder y la libertad.

Paradójicamente, la cuestión de la *gobernabilidad*, o sea la posibilidad de conducir un Estado en medio de tantos obstáculos, sólo se plantea en los regímenes democráticos. En las *dictaduras* no hay este problema. Cuando se suprimen los consensos y se estrangulan las libertades, el predominio de una voluntad omnímoda elimina las dificultades. Por eso un político europeo, al referirse a los tropiezos del proceso democratizador de los países marxistas en la década de los noventa del siglo anterior, exclamó: “*con Brezhnev las cosas eran más sencillas*”.

Claro que eran más sencillas. Lo difícil es conducir un país con base en consensos democráticos, con respeto a las libertades, con el funcionamiento irrestricto de los partidos políticos, de los sindicatos, de los grupos de presión y demás organizaciones sociales, con sometimiento al esquema constitucional de la división de poderes, con las fuerzas políticas de oposición en funcionamiento, en medio del debate parlamentario, en suma, con sujeción al esquema pluralista que la democracia supone. Por eso digo que, paradójicamente, la cuestión de la gobernabilidad se suscita en los regímenes democráticos mas no en los gobiernos de *facto*. Lo cual no quiere decir que ha de sacrificarse la democracia en aras de la gobernabilidad, como quisieran los nostálgicos de las dictaduras, sino que deben perfeccionarse los sistemas democráticos para salvar los escollos.

De suyo, gobernar sociedades de masas, con el urbanismo cargado de conflictos, no es fácil. No solamente son los problemas reales de organizar y atender sociedades de grandes dimensiones sino también el componente subjetivo de sociedades mejor informadas que en ninguna otra

época de la historia y por tanto mucho más exigentes de sus derechos. Por su alto grado de información a través de los medios de comunicación de masas, que les traen noticias instantáneas de todo el mundo, los pueblos pueden hacer comparaciones entre lo que ven y lo que tienen y demandan sus derechos para hoy y no para mañana. Han llegado a la conclusión de que la pobreza no es inevitable y presionan, por tanto, para que se revierta su situación.

Las sociedades actuales han visto incrementarse el número de sus actores políticos y sociales. Sus burocracias se han hipertrofiado en función de las nuevas o más amplias responsabilidades del Estado. Ha aumentado también el grado de interdependencia internacional que ha creado nuevos problemas —flujos migratorios, desarrollo tecnológico, transferencia de conocimientos, influencias culturales, intercambios económicos, enormes volúmenes de información—, todo lo cual ha contribuido a tornar cada vez más complejas las sociedades modernas y a crear, por tanto, mayores problemas de gobernabilidad.

Bajo el signo de la *globalización* el capital internacional ha secuestrado buena parte de las funciones gubernativas del Estado. Avanza en el mundo un proceso de concentración empresarial de escala planetaria que terminará por someter a la autoridad política. Todo apunta a que en el futuro próximo la soberanía y la potestad política ya no serán atributos estatales sino de las *corporaciones transnacionales* que cubrirán el planeta con su poder. Los imperios del futuro no serán los Estados sino los gigantescos *conglomerados* empresariales y, por consiguiente, los *imperialismos* venideros no tendrán propiamente al Estado como su protagonista.

Todo esto debido a que el poder de las grandes corporaciones crece indeteniblemente año por año. El *Instituto de Estudios Políticos* de los Estados Unidos, en un informe publicado a fines del año 2000, señaló que, de las 100 entidades económicamente más poderosas del planeta, 51 son corporaciones industriales o comerciales privadas y 49 son Estados. El punto de referencia para la clasificación fue, en el caso de las empresas, el monto de sus ventas anuales y, en el de los Estados, su producto interno bruto (PIB). Esto puede interpretarse no sólo como una merma de la gobernabilidad sino también como un signo de la caducidad del *Estado* en tanto que forma de organización social. Para las grandes corporaciones transnacionales los límites estatales no cuentan: el mundo es un mercado y los ciudadanos de todos los países son sus clientes reales o potenciales. Las escalas nacionales han sido desbordadas. El planeta se

ha convertido en un solo y gran mercado abastecido por empresas cada vez más grandes.

Con esta perspectiva ellas establecen sus instalaciones y sus fábricas en cualquier lugar del planeta. Sus capitales son apátridas. Entran y salen sin posibilidades de control gubernativo. Uno de los rasgos peculiares de este tipo de empresas es la planificación a escala planetaria y la toma de sus decisiones administrativas en la metrópoli. Allí se planifican sus actividades y se centraliza la toma de resoluciones y la promoción de las investigaciones científicas y tecnológicas. En tales condiciones, los Estados que forman el ámbito de sus actividades económicas tienen el fundado temor de que las decisiones adoptadas en el exterior no tengan en cuenta los intereses locales.

El flagelo multidimensional de la *pobreza*, que es la consecuencia de un dilatado proceso de acumulación del ingreso, es el primer obstáculo que encuentra la gobernabilidad en los países en desarrollo. Ella pone a prueba no solamente la opción de gobierno sino la propia *democracia*. La pobreza implica muchas cosas: no sólo es el hecho material de la privación de los más elementales bienes y servicios para una vida digna sino además los juicios de valor que el hombre pobre emite acerca de su propia situación. Antes la gente solía mirar a la pobreza con la familiaridad de un objeto doméstico que tuvo siempre un lugar en el hogar de sus antepasados. Se la consideraba como parte de la disposición divina de las cosas —recordemos aquello de que es más fácil que un camello pase por el ojo de una aguja que un rico entre en el reino de los cielos— y, por tanto, como un elemento inherente a la condición humana. Hoy no. La convicción de que la pobreza puede y debe eliminarse conduce a la rebeldía. Se da la peligrosa ecuación política de: *pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz*. Y la ruptura de la paz es, evidentemente, un factor decisivo de ingobernabilidad.

En esta toma de conciencia han desempeñado un rol muy importante los medios de *comunicación de masas*, especialmente la televisión con su inmensa onda expansiva. El hombre del *tercer mundo* mira en el alucinante escaparate televisual las imágenes de otras formas de vida, hace diferencias entre lo que ve y lo que tiene, toma conciencia de las disparidades e injusticias y genera un espíritu de rebeldía que es un factor con el que hay que contar en el gobierno de los pueblos. Y no solamente el hombre del tercer mundo: también el de los países desarrollados. En ellos se produce el mismo fenómeno, sí bien con menor dramatismo. A

comienzos de la década de los noventa en los países de economía centralmente planificada de Europa oriental se generaron apetitos e inconformidades por la influencia de los medios de comunicación, que a pesar de todas las aduanas impuestas a la información no pudieron finalmente ocultar las atractivas formas de vida de las *sociedades de consumo* occidentales. Este fue sin duda uno de los factores más importantes en la generación de las condiciones subjetivas para las movilizaciones populares que terminaron con los regímenes marxistas.

Pero hay algo más: en el empequeñecido planeta de las comunicaciones *satelitales* hay un bombardeo permanente de malas noticias. Tragedias, violencia, calamidades son el *menú* diario de los espacios noticiosos, por aquello de que *good news are no news* que dice el cínico y mercantilista lema informativo norteamericano tan extendido por el mundo. Esto ha producido una profunda angustia vital en el hombre contemporáneo. A veces pienso que nuestros abuelos vivían más tranquilos, con esa vida elemental y simple. Sólo se enteraban de las malas noticias de su gente. Hoy, en cambio, compartimos diariamente las aflicciones de los lugares más remotos del planeta gracias a la magia de las comunicaciones por satélite que nos traen las noticias a la velocidad de 300.000 kilómetros por segundo.

La *violencia* es otro factor con el que debe contarse en las tareas de gobierno. Violencia en todas sus formas, matices y direcciones. Violencia de arriba y de abajo, violencia institucionalizada y contestataria, violencia política y económica, violencia racial y religiosa, en resumen, los diversos rostros de la violencia que agita al mundo contemporáneo y que ejerce un gran poder desestabilizador sobre los regímenes políticos.

La explosión demográfica y el crecimiento aluvional de las ciudades ponen también dificultades al proceso gubernativo. Tasas de aumento de la población mayores a las del crecimiento económico producen un peligroso desfase entre las necesidades sociales y los recursos para atenderlas. Ciudades que crecen al 8 o 9% anual, por el flujo de las migraciones campesinas, generan un *urbanismo* cargado de conflictos sociales: cinturones de vivienda precaria, escasez de agua potable y energía eléctrica, desempleo, falta de educación, en una palabra: desbordamiento de los servicios públicos y creación de grandes áreas de marginación social.

Los regímenes políticos de antaño, cuando el 20 o 30% de la población residía en las ciudades, eran más llevaderos. El grueso de la población estaba en el campo y no tenía posibilidades de informarse, organizarse ni

expresarse. Los medios de comunicación no iban más allá del ámbito urbano. El valor político de la masa campesina era inexistente o muy reducido. Ella no contaba como opinión pública. Las protestas y rebeliones campesinas fueron un fenómeno poco común. Hoy las cosas son diferentes. Casi el 70% de la población habita en las urbes y está perfectamente informado de la marcha del Estado y buena proporción del 30% restante también lo está porque los *mass media* se han extendido enormemente.

La *masificación* de las ciudades, no obstante ser un fenómeno cuantitativo —o precisamente por serlo— produce modificaciones cualitativas en la comunidad, cambia el comportamiento de las personas y modela un peculiar tipo de sociedad, que es la *sociedad de masas*.

Esto se produce en virtud de la ley dialéctica del *cambio de la cantidad en calidad*. Las modificaciones en la cantidad dan por resultado cambios cualitativos en las cosas. Por ejemplo, al engrosar la cuerda de una guitarra —cambio cuantitativo— se produce una mutación en su sonido —cambio cualitativo—. Lo mismo ocurre en la sociedad: el aumento de la población, que es un cambio de cantidad, produce un cambio en el pensamiento, en la manera de ser y en la conducta de la gente, o sea un cambio de calidad. Una mutación cuantitativa da como consecuencia una modificación cualitativa de la sociedad.

Esa modificación se expresa fundamentalmente en la actitud exigente, irritable e impaciente de la gente, que no quiere más esperas para recibir los beneficios del desarrollo económico y que demanda la justicia social para hoy y no para mañana. Plenamente conscientes de su poder y de su fuerza, los pueblos gritan con sus mil bocas invisibles y exigen sus derechos. Los partidos de oposición se encargan de exacerbar las demandas. Los gobiernos, por su parte, no siempre están en posibilidad real de atenderlas. Esta sobrecarga de aspiraciones insatisfechas genera un estado de beligerancia y de inestabilidad política que es otro de los factores de los que no puede prescindirse al enfocar el tema de la *gobernabilidad*.

Hay pensadores que sostienen que la creciente participación de la comunidad en los asuntos públicos conspira contra la gobernabilidad, dado que la participación tiene como propósito influir en las decisiones de gobierno y generalmente va acompañada de cuestionamientos y demandas. Esos pensadores, por tanto, abrigan pública o secretamente el designio de restringir la participación como medio de limitar las demandas y facilitar la gobernación, en una nueva versión del *despotismo ilustrado*. Su razonamiento gira alrededor del hecho de que la participación política

conduce inevitablemente hacia una mayor polarización de la sociedad y que esa polarización genera desconfianza en las instituciones gubernativas —parlamentos, funciones ejecutivas, tribunales, partidos políticos, etcétera— lo cual afecta la eficacia de ellas, que es uno de los ingredientes de la legitimidad y por ende de la gobernabilidad. Sin embargo, la tentación de restringir la participación política es incompatible con los ideales democráticos.

La tarea de gobernar de suyo produce cierto grado de antagonismo entre los dos elementos operativos del poder: gobernantes y gobernados. Esto es normal. Ocurre en toda sociedad y cualquiera que sea el signo político bajo el cual se le gobierne. Los que mandan tratan de imponer un orden y una disciplina en la sociedad, los que están llamados a obedecer tienden a desacatar los mandatos de la autoridad. Así están planteadas las cosas. Y aunque en ocasiones se dan fricciones creativas que evitan la excesiva autocomplacencia de los gobernantes y la rutina infecunda de los gobiernos, los inevitables choques entre el mando político y la inconformidad social con frecuencia son escollos de importancia en las faenas del gobierno democrático.

Desde muy antiguo los filósofos de la historia se preocuparon de la antinomia entre la autoridad y la libertad como fuerzas sociales en permanente tensión y buena parte del contenido de las *ideologías políticas* está dado precisamente por la forma peculiar como cada una de ellas propone resolver la contradicción.

Los desajustes que ésta produce —y que son inherentes a la operación política de gobernar— suelen, sin embargo, disiparse en la mayor parte de los casos por cesiones recíprocas que se hacen gobernantes y gobernados. Pero hay ocasiones en que la beligerancia sube de grado, no logra resolverse pacíficamente y entonces puede producirse un acto de fuerza que interrumpa la normalidad constitucional del Estado y que, según su naturaleza y alcances, puede ser una *rebelión*, una *revolución* o un *golpe de Estado*.

En todo caso, los consensos no son fáciles y la conflagración entre gobernantes y gobernados se ve con frecuencia atizada por los partidos de oposición y por otras fuerzas políticas, de modo que este es un factor que también contribuye a tornar inseguros e inestables a los gobiernos.

Qué decir de la *corrupción*. Es otra amenaza contra la estabilidad política porque ilegítima a los gobernantes que incurren en ella y destruye los valores éticos de la sociedad. Ortega y Gasset decía que la moral es

una cualidad matemática: es la exactitud aplicada a la valoración ética de las acciones. Y es lo que cada vez con mayor frecuencia falta en la gestión pública. No sé de dónde salió el criterio de que la política no debe estar sometida a la ética. Tal vez fue Maquiavelo quien lo propuso. Pero lo cierto es que la tesis ha encontrado seguidores y el divorcio entre el poder y la ética ha causado indecibles daños al destino de los pueblos y actualmente se presenta como uno de los principales escollos en la gobernación de los Estados.

La corrupción ha llevado a un profundo malestar social cuyos principales síntomas son la suspicacia frente al gobierno, la desconfianza en las instituciones democráticas, el descrédito de los partidos y de otros sistemas de intermediación, la abstención electoral, la apatía cívica, el derrumbe de los valores ético-sociales y otras manifestaciones de desencanto colectivo que tornan cada vez más difícil el gobierno de los Estados.

La crisis de los *partidos políticos* ensombrece aún más el panorama. Ellos son pilares del sistema democrático. No hay democracia sin partidos políticos. Intermediarios entre el gobierno y la sociedad, ellos están llamados a recoger, enriquecer y procesar las aspiraciones de la comunidad a fin de que cobren un peso específico en las decisiones gubernativas. En este sentido, los partidos son elementos auxiliares del gobierno, aunque estén en la oposición. Por tanto, la crisis de prestigio y de credibilidad de ellos conspira contra la gobernabilidad.

Los partidos han perdido representatividad. Los pueblos desconfían de ellos. El mal comportamiento de sus dirigentes ha mermado su prestigio y, en algunos casos, su legitimidad. Con frecuencia se ahondan las discrepancias entre las aspiraciones populares y los objetivos de los partidos.

En los países que carecen de un régimen jurídico que regule su existencia se ha llegado frecuentemente a la impostura de los minipartidos, carentes de toda representatividad. Unos señores y su máquina de escribir, que se hacen llamar “partido político”, introducen el desorden e irresponsabilidad en la vida pública. A esto hay que agregar la mala calidad de ciertos actores del quehacer político —su no preparación, su aventurerismo, su incompetencia— y tendremos un cuadro sombrío de la realidad pública de algunos países. Hasta el punto de que la política ha llegado a ser en ellos una mala palabra. Mucha gente honesta y bien preparada se ha alejado de esta actividad y los lugares vacantes han sido in-

mediatamente ocupados por los menos honestos y peor preparados, en cumplimiento de la vieja ley de que los puestos de dirección de la vida pública no admiten el vacío.

El profesor Scott Mainwaring de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos ha desarrollado la tesis de la *electoral volatility* de los partidos políticos latinoamericanos, con base en estudios estadísticos de las elecciones presidenciales desde 1970 hasta 1993 que demuestran las acusadas fluctuaciones que ellos registran en el respaldo popular. Su poder se *volatiliza* con extremada facilidad de una elección a otra. Lo cual demuestra su poca consistencia, su inestabilidad y el alto índice de transfugio de sus miembros. En el argot político del Ecuador incluso se ha acuñado la expresión “cambio de camiseta” para señalar el transfugio político, por analogía con lo que sucede en el fútbol profesional cuando el jugador de un equipo se pasa al elenco contrario para la nueva temporada.

El profesor Mainwaring ha elaborado un cuadro indicador de la *volatilidad electoral* de los partidos latinoamericanos con base en el rendimiento de ellos en varios procesos electorarios. Los más estables son los de Uruguay y Colombia y los menos estables los del Brasil y Perú, pero en general hay un alto índice de inconsistencia en la fuerza electoral de los partidos políticos latinoamericanos.

El poder de ellos depende demasiado del prestigio de sus líderes y candidatos. Su institucionalización es incipiente. Todo lo cual es un claro síntoma del subdesarrollo político en que ellos se debaten.

Por cierto que la crisis de los partidos se enmarca dentro de una crisis más amplia y profunda: la crisis de las *intermediaciones*. Ya la gente no quiere intermediarios en la vida social: quiere pensar con su cabeza, tomar sus decisiones y actuar por su propia cuenta. Cosa que ocurre en todos los campos. Es una crisis de prestigio y de credibilidad que envuelve a todos los intermediarios sociales y que responde, sin duda, al fenómeno general de la crisis de las *intermediaciones*. De todas ellas: de las intermediaciones religiosas, laborales, sindicales, culturales y, por cierto, políticas. El mundo actual vive el colapso total de ellas. La gente no quiere ser representada: prefiere hacer las cosas por sí misma y sin intermediarios.

El moderno fenómeno que ha recibido el nombre de *globalización* —con la internacionalización de las economías, la apertura de mercados y el flujo libre de los factores de la producción a escala mundial— ha

creado también problemas de gobernabilidad en la medida en que muchos de los procesos económicos han escapado al control de los Estados. En la nueva ordenación económica internacional el capital ha encontrado su propia “soberanía”. Es libre de moverse internacionalmente. Elige el Estado en el que quiere trabajar, de acuerdo con sus conveniencias. Salta las fronteras nacionales con gran facilidad. En pocos segundos es capaz de transformar su denominación monetaria y emigrar. De este modo se trasladan grandes masas de dinero y actividades productivas hacia lugares con mayores posibilidades de ganancia. En caso de que un país no ofrezca condiciones “atractivas” para la inversión financiera, el capital puede “castigarlo” ya sea desinvirtiendo en él, ya caotizando sus mercados financieros y cambiarios, ya abandonando su territorio; y el Estado no puede evitarlo. Ha perdido control sobre buena parte de su economía frente al dominio globalizado del capital y, consecuentemente, su capacidad para diseñar políticas económicas o monetarias independientes se ha visto menoscabada.

Estos son los principales factores de la crisis de *governabilidad* que, en grado y medida variables, afecta en la actualidad a todas las democracias del mundo pero de modo muy especial a las inmaduras y precarias de los países en subdesarrollo. En éstos la cuestión pone a prueba el sistema democrático, que corre el riesgo de colocarse en una situación de incompetencia para dar respuestas eficientes y oportunas a las demandas económicas y sociales de sus pueblos, con todos los riesgos que esto implica.

Los índices más altos de gobernabilidad se presentan en los países que tienen mayor *cohesión social*, donde los conflictos se suprimen o se mediatizan. Las fracturas de otras sociedades en función de las distintas situaciones de su convivencia —diversos sistemas de valores y de creencias, etnias y religiones diferentes, aguda segmentación económicosocial— pueden volver extremadamente difícil su gobernabilidad por las amenazas, intimidaciones y conflictos que ellas entrañan.

En los Estados multinacionales y pluriculturales los conflictos internos cobran más fuerza y pueden llegar hasta a amenazar su unidad. Los consensos se vuelven mucho más difíciles y el “orden normativo” se complica. Existen demasiados motivos de conflicto y se desarrolla un continuado debate sobre la naturaleza de la sociedad y de su gobierno.

El *dualismo* de las sociedades del tercer mundo —en que conviven el *desarrollo* de los sectores centrales con el *subdesarrollo* de la periferia—

es otro factor fundamental de desintegración interna y de ingobernabilidad. Coexisten zonas económicamente avanzadas, con gran capacidad endógena de crecimiento y políticamente dominantes, con zonas atrasadas, deprimidas económica y socialmente y sometidas a la dependencia de las primeras.

En los últimos años el flujo migratorio, que ha llevado enormes cantidades de personas desarraigadas de sus países a otros lugares en búsqueda de nuevos horizontes económicos, se ha constituido en factor de desintegración social. En los países desarrollados y aun en los atrasados se ha desplegado un alto grado de hostilidad contra los inmigrantes porque disputan las posibilidades de empleo a los trabajadores locales, son portadores de nociones culturales diferentes y tienden a formar minorías defensivas y *guetos* en las entrañas de la sociedad que los recibe.

Por supuesto que hay también otros puntos de vista sobre el tema. El profesor Yehezkel Dror de la Universidad Hebrea de Jerusalén, por ejemplo, sostiene que es equivocado hablar en la época actual de “ingobernabilidad” porque con ello se da a entender que son los pueblos los culpables del estado de pobreza en que viven y no la incapacidad de gobernar de los dirigentes. Afirma por eso que la “ingobernabilidad” es en última instancia el fracaso de los gobiernos frente al proceso de cambio que experimenta el mundo y que les impone desafíos para los que no tienen respuestas. Todo el problema de la gobernabilidad se reduce, según él, a la ineptitud para gobernar y no a las condiciones estructurales de la sociedad. Para el profesor judío la gobernabilidad no consiste en controlar los conflictos sociales y políticos sino en buscar la forma de combatir la desigualdad y exclusión sociales que los originan.

Quienes sustentan este punto de vista consideran que resolver los problemas de la gobernabilidad con la aplicación de métodos más bien represivos, usualmente en nombre del “principio de autoridad”, es una posición conservadora. Dicen que lo correcto es afrontar las causas de los conflictos —o sea la concentración del ingreso, la desigualdad, la falta de equidad, las injusticias sociales— antes que pretender suprimir sus efectos.

Desde otro ángulo, el economista argentino Aldo Ferrer, en una conferencia que le escuché en Brasilia en julio de 1997, dijo en clara alusión a los desvaríos del neoliberalismo que “si el poder radica exclusivamente en los mercados, como propone la visión fundamentalista, de lo que se

trata entonces es de lograr que las democracias generen políticas amistosas para los mismos”, de donde se desprende que “la *ingobernabilidad* consiste en las resistencias de las sociedades y sus sistemas políticos a ratificar decisiones de los mercados que, a menudo, agravian a las mayorías” y que por tanto “en la realidad el verdadero problema no es el de la *ingobernabilidad* de las democracias sino la de los mercados”.